

Österreich

Autor(en): **Winter, Ernst Florian**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **49 (1969-1970)**

Heft 1: **Neutralität : aktiver? : Aktionsmöglichkeiten des neutralen Kleinstaates**

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-162244>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Nous devons nous orienter vers une formule – qui n'est appliquée que de cas en cas et qu'il s'agit de systématiser – établissant une équivalence entre le service militaire accompli au pays et des services d'un autre type qui se font hors de Suisse. Des actions comme celles qui se déroulent au Moyen-Orient ou au Nigeria exigent la *mobilisation* rapide de Suisses de qualité et le plus souvent d'hommes qui appartiennent à ce qu'on appelle les cadres.

C'est dans cette voie, et par l'élaboration rapide d'une solution s'appuyant sur notre système de milice, que nous trouverons des solutions nous donnant le sentiment que nous pratiquons une neutralité vraiment active, qu'en d'autres termes nous voulons *participer* à la vie du monde aux conditions de la neutralité. Cette mobilisation de Suisses à l'extérieur implique des sacrifices, elle impose également certains changements dans l'administration publique et privée qui devront mettre à disposition des hommes qu'elles sont prêtes à réintégrer au retour d'opérations qui peuvent être d'une certaine durée. Elle demande finalement un changement dans les esprits. Or, le monde anarchique dans lequel nous vivons exige de nous des décisions rapides et dans une certaine mesure radicales.

Österreich

ERNST FLORIAN WINTER

Seit 1955 sind die Politik der Zweiten Republik und die Lebensinteressen der österreichischen Nation offiziell und aufs engste mit ihrer «immerwährenden Neutralität» verquickt. Erleichterung legt sich auf die politischen Gemüter: Österreich hat wieder eine Raison d'être, eine nationale Aufgabe. Der leidvolle Übergang vom übernationalen Imperium zur nationalen Republik hat sich in der weltoffenen Formel «Neutralität» vollzogen.

Wieso kam es dazu? Welche Bedeutung konnte diese österreichische Neutralität in ihrer bisherigen Entfaltung erlangen? Welche Möglichkeiten der weiteren Entwicklung ergeben sich? Welche europäische und weltweite Rolle fällt ihr zu? Diese und ähnliche Fragen können heute ruhig gestellt werden, da das völkerrechtliche Institut «Neutralität» in Österreich nun schon erfolgreich einige Prüfungen zu bestehen hatte und die österreichische Neutralitätspolitik eine Form «sui generis» anzunehmen beginnt.

Historische Wurzeln der österreichischen Neutralität

Es ziemt sich, einige Tatsachen der Genesis der österreichischen Neutralität um ein besseres Verständnis ins Gedächtnis zu rufen. Die Menschen im Herzstück des geopolitisch-kulturellen Raums «Österreich» spielen seit mehr als tausend Jahren eine oft eigenartige Rolle in der europäischen Geschichte – West und Ost zugetan, zugleich aktiv und passiv, regierend und dulgend, dominierend und versöhnend. Das österreichische Volk, welches in diese Rolle oft widerstrebend hineinwuchs, entwickelte einen musischen Hang zum Leben, eine paradoxe Friedfertigkeit und individualistisch schöpferischen Charakter. Seine Führer, manchmal Eroberer und Ausländer, amalgamierten sich im Dienste dieser Eigenschaften.

Es gibt so manche historische Taten, die Marksteine einer österreichischen «Neutralitätsgeschichte» und «Neutralitätsfunktion» genannt werden könnten, bestünde dieser Begriff schon länger. So zum Beispiel versuchte dies zur spätrömischen Zeit Sankt Severin durch das Einwirken seiner spirituellen Persönlichkeit auf widerstrebende Römer und Germanen um des ansässigen Volkes willen; unter den Babenbergern der heilige Leopold durch seine christliche Lokalpolitik im Machtkampf zwischen Papst und Kaiser; während der Herrschaft des «Hauses Österreichs» so mancher Habsburger mit Hilfe mannigfaltiger Manipulationen. Mit dem Niedergang dieser europäischen Grossmacht im 19. Jahrhundert und der Auflösung der Donaumonarchie 1918 stellte sich somit erneut die Frage, diesmal dem ganzen österreichischen Volk und seinen demokratisch gewählten Vertretern, nach welchen Baugesetzen dieser Raum wohl den europäischen Nachbarn zu verbinden sei. Die österreichische Existenzkrise der Zwischenkriegszeit hängt weitgehend damit zusammen, dass keine staatspolitisch tragfähige Antwort darauf gefunden wurde. Weder die geplante Eingliederung Deutsch-Österreichs in die Deutsche Republik (1918/19) noch das autoritäre aussenpolitische Experiment des «zweiten deutschen Staates» (1934–1938) konnten der europäischen Notwendigkeit Österreichs entsprechen. Trotz des kollektiven Unwillens der Österreicher, ihr Gemeinwesen leistungs- und lebensfähig neu zu konstituieren, gab es zwischen 1918 und 1938 und danach vor 1955 einige Patrioten, die gerade in einer Neutralitätsfunktion Österreichs die historisch am meisten gerechtfertigte Existenzform der derzeitigen österreichischen Nation im kleinen Donau- und Alpenstaat für eine europäische Zukunft erkannten.

Schon 1918 gab es objektiv für das kleine Österreich nur drei mögliche staatspolitische Kurse: Anschluss, Donauföderation, Neutralität. Der «eigene österreichische Staat», der am 21. Oktober 1918 von der Provisorischen Nationalversammlung proklamiert wurde, verlangte die letztere Lösung als logische Folgerung, wie es auch darnach verschiedentlich, unter anderem

von Otto Bauer, Julius Deutsch, Hans Kelsen, Karl Renner, Johannes Schober, Ernst Karl Winter expliziert wurde. Tatsächlich leitete das alliierte Anschlussverbot und die österreichische Isolierung im Donaauraum eine de facto «Neutralisierung» Österreichs ein¹. Jener neutralitätsähnliche Status ging über das «allgemeine Interesse Europas» (die Schweizer Formel von 1815) hinaus und betrieb, im Geiste der Völkerbundsatzung, eine verbindliche Funktionalisierung Österreichs bei der «Aufrechterhaltung des Friedens».

Nach 1945 förderte steigendes Interesse an einer österreichischen Neutralität die wachsende internationale Erkenntnis eines geteilten Europas, dass es sich bei Österreich um eine der politisch, strategisch und kulturell empfindlichsten Regionen Europas handle. Zweifelsohne halfen andere Modelle «dauernder» Neutralität, so zum Beispiel die Neutralität der Schweiz und Schwedens (1815), Belgiens (1831), Luxemburgs (1867), Norwegens (1905–1907) und Finnlands (1922–1944). Die Konzeption der Neutralität konnte also einerseits die Unabhängigkeit und Eigenständigkeit des Staates sichern und andererseits den inhaltlich klarsten Anstoss zu einer neuen europäischen Politik geben. Jene aber bedeutet Friedenspolitik!

Der Weg zum Staatsvertrag

Es ging um diesen Frieden beim Abbau der Ost-West-Spannungen im Europa nach Stalins Tod. Diese Entspannung würde Österreichs sehnlichsten Wunsch nach Staatsvertrag und Unabhängigkeit zugute kommen. Österreichs bewusste Friedensrolle aber würde zur Entspannungswirklichkeit in Mitteleuropa beitragen. Vorboten jenes staatspolitischen Standpunktes waren unter anderem Bruno Kreisky, Alfred Maleta, Karl Renner. Die Neutralität würde auch dem sowjetischen Sicherheitsbedürfnis entsprechen und eine Garantie gegen eine neuerliche Stärkung Deutschlands durch einen Anschluss geben. So griff denn auch der österreichische Aussenminister Leopold Figl in Begleitung seines sozialistischen Staatssekretärs Kreisky auf der Berliner Aussenministerkonferenz (Januar/Februar 1954) besonders die seinerzeitige Anregung des österreichischen Bundespräsidenten Karl Renner, Österreichs Neutralität nach dem Muster der Schweiz zu konstituieren, offiziell auf². Bei den von österreichischer Seite ersehnten Staatsvertragsbesprechungen in Moskau Mitte April 1955 lieferte nun die Delegation der österreichischen Koalitionsregierung, zusammengesetzt aus der konservativen ÖVP (Raab, Figl) und der sozialistischen SPÖ (Schärf, Kreisky), eine Vorleistung im Moskauer Memorandum, worin sich «Österreich international verpflichtet, immerwährend eine Neutralität der Art zu üben, wie sie von der Schweiz gehandhabt wird». Hinzu kam ein Garantievertrag der vier Alliierten, der diese zum militärischen Beistand gegen einen Anschlussver-

such verpflichtet. Der Staatsvertrag konnte schon am 15. Mai im Wiener Schloss Belvedere abgeschlossen werden, da die wichtigsten Einwände der Sowjetunion betreffs eines möglichen Missbrauches der österreichischen Position durch ein Drittland somit entkräftet waren. Das Land wurde von den vier Mächten geräumt, und die Österreicher kamen dem Geist des Moskauer Memorandums nach, indem sie unmittelbar nach Ratifikation des Staatsvertrages durch das Parlament den freien Wunsch nach immerwährender Neutralität durch ein Bundesverfassungsgesetz besiegelten. Nach völliger Räumung des Landes wurde daher am 26. Oktober 1955 die österreichische Neutralitätserklärung zum Bundesverfassungsgesetz erhoben.

Die ersten Belastungsproben – eine Schule des nationalen Konsensus

Die österreichische Partei- und Staatspolitik war sich der wiedergewonnenen Freiheit bewusst. Die Neutralitätspolitik aber bedeutete Neuland. Die «immerwährende Neutralität» ist zu einem Institut des positiven Völkerrechts geworden und benötigt regelmässige Ein- und Ausübung. Ein Staat, der sich das Neutralitätsrecht erwählt hat und dem andere Staaten dies anerkennen, ist nicht frei, nach Belieben einmal eine eifrigere und ein andermal wieder eine nachlässigere Neutralitätspolitik zu betreiben. Obendrein ist die immerwährende Neutralität im Gegensatz zur temporären Neutralität an eine Friedenspolitik gebunden. Wie aber sollte Österreich seine Neutralität als ein Institut des völkerrechtlichen Friedensrechtes ausbauen?

Die innenpolitische Neutralitätsdiskussion nach 1955 lief nur langsam an. Vorerst erschien die Neutralität eine Garantie für passives Selbstgefallen zu werden, obwohl Aussenminister Figl von allem Anfang betonte, dass Neutralität nicht zur Passivität führen dürfe, sondern nur «durch eine verantwortungsbewusste, verantwortungsfreudige und eindeutige Diplomatie bewahrt und gesichert werden kann»³.

Bald erhitzte sich die Diskussion aber sowohl an konkreten Herausforderungen – zum Beispiel anlässlich der Ungarn- und Suezkrise, anlässlich der Verletzung des österreichischen Luftraumes durch amerikanische Flugzeuge auf dem Weg von deutschen Basen in den Libanon, anlässlich der verschiedenen konkreten und gescheiterten Bemühungen einer Bindung an die EWG und schliesslich wieder am 21. August 1968 – als auch an parteipolitischen und ideologischen Differenzen betreffs der Interpretation der Verpflichtung, die Neutralität zu verteidigen; der möglichen militärischen, politischen und wirtschaftlichen Neutralitätspflichten; der Asylgewährung; der innenpolitischen Sicherung der Neutralität durch staatsbürgerliche Erziehung zur Neutralität und objektiver Pressefreiheit und Meinungsbildung. Ebenso machte man sich Sorgen um die Garantie der Neutralität; ob und wie Öster-

reich sich ein Schicksal, «in der Neutralität zu verhungern», ersparen kann. Endlich musste man sich fragen, ob Koexistenz, «Nonalignment» und Neutralismus die österreichische immerwährende Neutralität betreffen würden, und wie sich die aktive Mitgliedschaft in internationalen Organisationen mit der Neutralität verhält. Zur Lösung aller dieser Fragen bedurfte es sowohl einer Mobilisierung der öffentlichen Meinung Österreichs als auch einer praktischen Einübung in Details.

So ergab sich eine immerwährende Neutralität Österreichs, die von Rechts wegen flexibler, aktiver, differenzierter als die dauernde Neutralität der Schweiz werden sollte. Das Selbstverständnis der österreichischen Neutralität umfasst folgende Punkte einer «Doktrin»: Die Neutralität ist eine von Österreich freiwillig übernommene Verpflichtung. Nur Österreich kann den Inhalt seiner Neutralitätspolitik bestimmen. Letztlich ist die immerwährende Neutralität ohne Garantie gerade das wert, was der betreffende Staat selbst aus ihr macht. Sie schliesst einen hohen Grad internationaler Solidarität ein und tut klug daran, schon in Friedenszeiten wohlgesinnte Nachbarn zu erwerben. Somit versucht sie sich nicht nur von militärischen, sondern auch von politischen, wirtschaftlichen und Propagandakonflikten fernzuhalten. Ihre europäische Aufgabe liegt somit darin, zu einem Faktor der Stabilität, des Gleichgewichtes und der Friedenssicherung zu werden.

Die praktizierte Neutralität wurde zu einer Schule des nationalen Konsensus, bedeutsam im gespaltenen Zwei-Ideologien-Staat Österreich. Der symbolische Höhepunkt war erreicht, als 1965 das Datum und das Ereignis der österreichischen Neutralitätserklärung zum österreichischen Nationalfeiertag erhoben wurde. Gleichzeitig aber wurden Positionen bezogen, die am klarsten im Krisenjahr 1968 zum Tragen kamen.

Wirtschaftlicher «Anschluss» kontra politische Neutralität?

Innenpolitisch verliefen anfänglich die Fronten quer durch die Nation⁴. Heutige Umfragen ergeben eine grössere Reife. Die konservativen und sozialistischen Kernschichten der beiden österreichischen Massenparteien stehen solid (65 Prozent) zur österreichischen Neutralität; lediglich gewisse deutsch-nationale Randschichten und der Kern der Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ) stehen der Neutralität kritisch, wenn nicht sogar feindlich gegenüber. In Umfragen der Sozialwissenschaftlichen Studiengesellschaft unmittelbar nach der ČSSR-Krise vertraten 50 Prozent der Befragten die Ansicht, dass die Neutralitätspolitik die beste Garantie dafür sei, Österreich aus einer kritischen Situation herauszuhalten, während nur 5 Prozent sich für eine Stärkung der Landesverteidigung wegen desselben Ziels aussprachen. Auf eine Zusatzfrage befürchteten fast 40 Prozent, dass eine Wiederbesetzung

Österreichs möglich sei; 5 Prozent hielten es sogar für wahrscheinlich. Etwa 50 Prozent meinten, dass sich das österreichische Volk in einem derartigen Fall mutig, einig und diszipliniert verhalten würde.

Der Widerspruch im politischen Verhalten so mancher Österreicher trat am deutlichsten am Parteitag der FPÖ im Oktober 1968 hervor. Er verlieh den deutschnationalen Anliegen wieder stärkere Akzente. Das neue Parteiprogramm enthält kein Wort mehr über die Neutralität. Im Gegenteil, es wurde die Meinung vertreten, dass Österreich die Neutralität aufgezwungen worden sei und es zu den Zielen der österreichischen Aussenpolitik gehöre, diese schwerwiegende Souveränitätsbeschränkung wieder zu beseitigen. Neutralität erscheint somit der drittgrössten Partei (12 Prozent) bestenfalls als Übergangslösung und nicht als «immerwährendes» Staatsgrundgesetz. Im Lauf der Sondersitzung des Nationalrates anlässlich der Ereignisse in der ČSSR betonte der FPÖ-Abgeordnete Peter, dass in Österreich die Freiheit die grösste, gemeinsame und tragende Idee, über Parteischranken hinweg, darstelle.

Der Anklang dieser Anschauungen ergreift von Zeit zu Zeit breitere Bevölkerungsschichten, dann nämlich, wenn die Neutralitätsvorbehalte eine Verbindung mit der EWG zu behindern scheinen. Die neutrale Haltung ist auf jeden Fall eine Tatfrage. Für viele österreichische Publizisten und für Politiker aller Nachkriegsregierungen erschien der wirtschaftliche Anschluss an eines der bestehenden oder sich bildenden europäischen Wirtschaftssysteme wichtiger als eine primär planvolle wirtschaftliche Leistungssteigerung der nationalen Kapazität. Der Überschuss ausländischer Devisen aus dem Fremdenverkehr, die neokoloniale Marktverflechtung, vor allem mit der EWG, und dort wieder besonders mit der Bundesrepublik Deutschland, die noch aus der deutschen Okkupationszeit herrührt und durch die konzentrierte Verwendung der ERP-Gelder zum weiteren Ausbau der Grundstoffindustrie bestärkt wurde, hinderten bisher die eigenständige Modernisierung und den Aufbau einer florierenden österreichischen Industriegesellschaft.

Gerade unter dem Druck der Neutralitätsvorbehalte beginnt nun Österreichs Wirtschaft an Modernisierung und Leistungssteigerung heranzugehen. Ebenso werden die Integrationsbestrebungen realistischer. Vom neutralitätsproblematischen Wunsch der Mitgliedschaft in der EWG über Assoziierungs- und Arrangementhoffnungen sind die Bemühungen Wiens um einen Vertrag mit der EWG nun bei dem Versuch eines realistischen Katalogs von Wünschen gelandet⁵. Inzwischen haben sich sowohl die Mitgliedschaft in der EFTA wie der Osthandel auf das Wirtschaftswachstum positiv ausgewirkt. Bei der spätherbstlichen EFTA-Ministertagung in Wien gab sich Österreich aus neutralitätspolitischen und wirtschaftlichen Erwägungen konstruktiver und kontaktfreudiger als andere Sprecher, wenn erklärt wurde, dass keine

Gelegenheit zu einem Gedankenaustausch oder zu Verhandlungen darüber versäumt werden soll, wie die wirtschaftliche Kluft in Europa verringert oder geschlossen werden könne. Somit wird die Stellungnahme von 1961 von der österreichischen Diplomatie kontinuierlich fortgesetzt: «Die Bundesregierung betrachtet die EFTA als einen der sinnvollen Schritte zu einer gesamt-europäischen Wirtschaftsintegration.» Europa wird Österreich diese Beharrlichkeit einmal danken!

Erleichtert atmeten Österreicher auf, als sich im Gefolge des Einmarsches der Warschauerpakt-Staaten in die Tschechoslowakei die Handelsbeziehungen, der Transitverkehr, der Donauverkehr, der Güterverkehr mit den Oststaaten unerwarteterweise erstaunlich rasch wieder normalisierten. Das Interesse der Oststaaten, inklusive der Sowjetunion, an einer weiteren Wirtschaftsverbindung mit dem neutralen Österreich ist offensichtlich. Vom österreichischen Gesamtexport entfielen im Jahr 1968 immerhin wieder 15 Prozent auf die Oststaaten.

Zur Zeit schwanken viele historisch belastete Politiker Österreichs noch zwischen vermeintlichen Bürden und realen Chancen, welche die Neutralität ihrer Wirtschaft bietet. Aussenminister Kurt Waldheim bestätigte in einem «Furche»-Interview Ende November, dass Österreich seinen lebenswichtigen Osthandel fortsetzen werde und hoffe, die Diskriminierung, der 50 Prozent des österreichischen Handels mit und durch die EWG unterworfen sind, durch Intensivierung dortselbst abzubauen. Es ist vorstellbar, dass in absehbarer Zeit die junge Generation Österreichs mit ihrer weltoffenen Mentalität und mit ihrer modernen sozialwissenschaftlichen Ausbildung Profite aus jener aktiven Neutralität zu schlagen gelernt haben wird.

Die Frage der «militärischen» Neutralität

Eine weitere Herausforderung an ein Konzept der «aktiven Neutralität» findet sich in der Problematik der «militärischen Neutralität» und in dem dem Neutralitätsgesetz innewohnenden Auftrag, Österreichs immerwährende Neutralität «mit allen ihm zu Gebote stehenden Mitteln aufrecht[zuj]erhalten und [zu] verteidigen». Letzteres wird nicht erleichtert durch die Beschränkung der militärischen Ausrüstung, die der Staatsvertrag (Artikel 13) Österreich auferlegt. Im Rahmen dieses Vertrages und der herkömmlichen, konventionellen Kriegsmittel also muss eine glaubwürdige Verteidigungsbereitschaft aufgebaut werden.

Anlässlich der Sondersitzung des Nationalrates im September 1968 betonte Altbundeskanzler Gorbach, dass das österreichische Neutralitätsgesetz nicht mehr und nicht weniger als eine strikte, bewaffnete militärische Neutralität verlange. Der Tagesbefehl des Bundespräsidenten anlässlich des

Nationalfeiertages betonte, «unsere Neutralität ist eine militärische, und sie bezweckt die dauernde Behauptung unserer staatlichen Unabhängigkeit sowie die Unverletzlichkeit unseres Staatsgebietes».

Die konkreten Probleme der österreichischen Landesverteidigung beleuchten aber die Mangelseiten dieser einseitigen Betonung. Zu den finanziellen und politischen Schwierigkeiten kommt noch die Mentalität der Bevölkerung, die, zum Leidwesen der Militärs, zur Zeit nicht zur Einschränkung ihres Lebensstandards bereit ist. Wirtschaftliche Landesverteidigung durch Bevorratungsgesetze («Aktion Butterbrot»), Geldaufbringung durch Wehrsteuer, Aufklärung für eine «bewaffnete Neutralitätswacht» und dergleichen stossen auf wenig Gegenliebe beim Volk – trotz der Ereignisse vom 21. August 1968. Für zusätzliche Mobilisierung gibt es keine Waffen, keine Uniformen, keine Kasernen.

Wie liegen nun Österreichs Chancen im Verteidigungsfall? Wo liegen die Operationsräume, deren Verteidigung die Neutralitätspflicht auferlegt? Die drei operativ bedeutsamsten Räume Österreichs liegen im Wege der Nord-Süd-Verbindung innerhalb der NATO, nämlich in Tirol, sodann im Donautal für NATO und Warschaupakt und schliesslich in Steiermark-Kärnten im Fall einer jugoslawischen Neutralität. Österreich ist also weiterhin die strategische Drehscheibe Mitteleuropas. Zur Zeit erscheint es höchst unwahrscheinlich, dass die NATO Interesse daran hätte, die österreichische Neutralität zu verletzen, da Österreich in Tirol mit geringen Kräften Abwehr zu bieten imstande wäre. Eine Neutralitätsverletzung durch den Osten erscheint noch unwahrscheinlicher, weil Österreich den Durchmarsch einige Tage zu verzögern imstande wäre, bis die NATO Gegenmassnahmen ergriffen hätte, die eine solche östliche Überraschungsoperation aber um ihren Sinn brächte. Allerdings sind in diesen Räumen die Verteidigungskonzentration, die Verminungen und Befestigungen noch sehr mangelhaft. Während der tschechoslowakischen Krise blieb die ganze westliche Grenze unbeschützt. Trotzdem – vom Standpunkt einer Neutralitätsstrategie ist Österreich gar nicht so unvorbereitet, selbst mit seiner objektiv geringen Abwehrkraft; es vermag schon heute abschreckend zu wirken und muss in die strategischen Konzeptionen des Ostens und des Westens eingesetzt werden.

Auch in dieser Beziehung sprach Aussenminister Waldheim anlässlich eines Vortrages bei der Österreichischen Gesellschaft für Aussenpolitik im Dezember 1968 präzise Worte:

«Es wäre eine allzu simplifizierende Interpretation des Begriffes der immerwährenden Neutralität, darunter nur die Verpflichtung zu sehen, im Kriegsfall neutral zu bleiben, beziehungsweise im Frieden keinen militärischen Bündnissen beizutreten und die Errichtung militärischer Stützpunkte fremder Staaten auf seinem Gebiet nicht zuzulassen. Die immerwährende Neutralität verpflichtet den neutralen Staat auch dazu, in Friedenszeiten jene Politik zu betreiben, die ihn davor bewahrt, in militärische, aber auch politische Konflikte verwickelt zu werden.»

Die heute allgemeine Einsicht, dass man im Jahr 1938 die Unabhängigkeit Österreichs hätte verteidigen müssen, ist moralpolitisch und staatspolitisch wertvoll, aber nicht notwendigerweise Jahrzehnte zu spät blindlings nachzuvollziehen. Die Entwicklung des europäischen und des Weltsystems ist weitergeschritten. Innerhalb dessen gewinnt eine neue Komponente realistischen Wert: Sobald sich nämlich bei den österreichischen Strategen die jungen Kräfte behaupten, die in den modernen Disziplinen wie Internationale Beziehungen und Systemanalyse geschult sind und die mit allen Aspekten des Humanismus und der aktiven Neutralität eng vertraut sind, kann eine politisch differenziertere Auslegung der «militärischen» Neutralität erwartet werden.

Lebendiges Bekenntnis zur Aktivität

Wie gestaltet sich aber eine «immerwährende Neutralität», die nicht lediglich Kriegsneutralität darstellt? Sie übt politische Enthaltensamkeit und aktive Neutralität in Unterstützung des internationalen Rechts. Sie übt eine Diplomatie der Neutralität, die eine Vorwirkung der Neutralität schon in Friedenszeiten garantiert. Sie trägt zur Weiterentwicklung des Neutralitätsrechtes, besonders im Fall weiterer Bewährungsproben, bei. Auch hier gilt, was vorhin über die Jugend gesagt wurde: Sobald genügend modern ausgebildete Diplomaten zur Verfügung stehen, die über sprachliche Kenntnisse verfügen und politologisch gründlich ausgebildet sind, wird automatisch eine schöpferische Phase der österreichischen Neutralitätsdiplomatie eintreten.

Erfahrungen mit Institutionen werden schon heute gemacht. Österreichs Mitgliedschaft bei der UNO und seine Mitarbeit in über 100 zwischenstaatlichen Organisationen wie auch die Entsendung von Kontingenten des Bundesheeres – ein Sanitätskontingent im Kongo (1960–1963), Sanitätssoldaten auf Zypern (seit 1964), Beobachter der Waffenstillstandskommission am Suezkanal (seit 1967) – und schliesslich auch Österreichs «voting record» als Neutraler in der Generalversammlung der UNO erwecken Vertrauen in vielen Staaten der Dritten Welt. Anlässlich des Jubiläums der Ausrufung der Republik Österreich versammelte sich am 12. November 1968 das Diplomatische Korps beim Bundespräsidenten. Die Diplomaten würdigten die Tatsache, dass sich Österreich einer universalen Friedensmission verschrieben hat, und der Bundespräsident beteuerte, dass Österreichs Schicksal unlösbar mit dem Schicksal der ganzen Menschheit verbunden ist. Österreich werde daher gerne dazu beitragen, internationale Streitfragen zu mildern. Die Bedeutung Wiens als aufstrebende drittgrösste UNO-Stadt ist dabei nicht zu unterschätzen. Es mag die Volksrepublik China, wenn sie

einmal den Eintritt in die Völkergemeinschaft vornimmt, sich in Wien wohler fühlen als anderswo.

Für Einübung in aktive Neutralität sorgte zweifelsohne die ČSSR-Krise. Gegen zirka 100 Luftraumverletzungen wurden entschieden Vorstellungen und Proteste erhoben und von der Sowjetunion nicht nur in aller Form entschuldigt, sondern eingestellt. Das Asylrecht und grosszügige Gastfreundschaft wurden gewährt und von niemandem angetastet. Julius Raab hatte einst versucht festzulegen, dass die Neutralität den Staat verpflichtet, aber nicht den Staatsbürger. Sympathiekundgebungen für das Volk der Tschechoslowakei und die Pressereaktionen im In- und Ausland darauf zeigten, dass diese Tradition im Interesse friedlicher Entwicklung nachbarlicher Beziehungen neu durchdacht werden musste. Allgemeines Interesse an der immerwährenden Neutralität und ihrer Verfeinerung bewegt die österreichische Bevölkerung.

Ein Reifungsprozess konnte verzeichnet werden. Die Opposition unterstützte die Regierung in ihrer neutralen Staatspolitik. Allerdings ging der Parteivorsitzende der oppositionellen SPÖ, Bruno Kreisky, in seiner Parteipolitik weiter, indem er vor einer Funktionärskonferenz die Regierung als zu wenig streng in der Auslegung der österreichischen Neutralität kritisierte und hinzufügte: «Die kommunistischen Staaten bleiben kommunistische Diktaturen, und sie bleiben es auch in der Zeit der Liberalisierung.» Fernsehinterviewer Eissler aber hörte aus dem Mund des «kleinen Mannes», dass sich die Regierung richtig verhalten habe, und dass man auch in Zukunft alles vermeiden solle, was die Neutralität verletze. Bundeskanzler Klaus erklärte in seiner ersten Radiosendung vom 14. September 1968:

«Neben der Sicherung unserer ureigensten Lebensinteressen als immerwährender neutraler Staat hat die Bundesregierung gegenüber der Welt klar der Meinung Ausdruck verliehen, alle Möglichkeiten einer friedlichen, rechtlichen und politischen Lösung auszuschöpfen, die den Wünschen der tschechoslowakischen Bevölkerung Rechnung trägt, ihr Schicksal selbst, frei und unabhängig zu bestimmen. Sie hat vor allem darauf hingewiesen, dass unsere Besorgnis heute wie gestern drei Dingen gelten: der Respektierung des Völkerrechtes, der Achtung der Charta der Vereinten Nationen und der Menschenrechtsdeklaration sowie der Wahrung der Rechte kleiner Staaten.»

Eines aber fällt bei all dieser Einübung der aktiven Neutralität auf: Österreich hat noch nie eine formelle Neutralitätserklärung angesichts internationaler Konflikte abgegeben, eine Sitte, welche andere Neutrale pflegen.

Das zögernde Unternehmen einer aktiven Neutralitätspolitik weist sich auch in den Kontakten mit den anderen Neutralen Europas aus. Die Perspektive ist offen für künftige Neutralitätserklärungen beiderseits der klassischen Linie Stettin-Triest, sobald sich die Kontakte zwischen den Neutralen sensibilisieren sollten. Die Gespräche Bern-Wien entbehren der vertraglichen Grundlage und sind vielleicht gerade deshalb richtungweisend.

All diese Ansätze und Entwicklungen sind schon deswegen lebensnotwendig, weil eine Garantie der österreichischen Neutralität nicht existiert. Es gibt lediglich eine Garantie der Unversehrtheit und Unverletzlichkeit des österreichischen Staatsgebietes seitens der vier Grossmächte. Um die immerwährende Neutralität, ein sich potentiell aktualisierender Zustand, zu stärken, ergriff der Aussenminister am 16. November sofort Stellung zur Erklärung, welche bei der NATO-Tagung in Brüssel abgegeben worden war.

«Der im Jahre 1955 zwischen den alliierten Mächten und Österreich abgeschlossene Staatsvertrag hat die Souveränität und Unabhängigkeit Österreichs wieder hergestellt. Dieser Vertrag enthält die Verpflichtung für die Signatarmächte, die Unabhängigkeit und territoriale Unversehrtheit Österreichs zu respektieren. Österreich hat volles Vertrauen, dass sich die Signatarmächte... der Verantwortung bewusst sind.»

Falls die Erklärung Dean Rusks vom 15. November, dass Übergriffe gegen Österreich und Jugoslawien die Sicherheitsinteressen der NATO unmittelbar berühren würden, als neue Doktrin gemeint war, so hat diese Erklärung des österreichischen Aussenministers diese Doktrin schon im Keim «erstickt». Österreich setzt seine Entspannungspolitik bewusst fort. Wenn man von der Neutralität als Kaufpreis der Unabhängigkeit spricht, so muss auch hinzugefügt werden, dass bei den Moskauer Gesprächen von 1955 eine Garantie eingeschlossen war, welche auch Einmischung implizierte. Gerade der Mangel an Garantie aber gestattet einer alerten österreichischen Aussenpolitik Bewegungsfreiheit.

Ausblick

Im vierzehnten Jahr der österreichischen immerwährenden Neutralität gibt es viele Anzeichen, dass die Mehrzahl der Bevölkerung samt ihren gewählten Vertretern sich raschest mit ihrer besonderen Neutralität, als dem klarsten nationalem Interesse, identifiziert. Ein reifer Lern- und Einübungsprozess ist angelaufen. Österreich ist am Weg zu einer aktiven Neutralität *sui generis*. Der schöpferische Charakter der österreichischen Nation bürgt für den Erfolg.

Ebenso lehrt die Erfahrung aber, dass weitere dynamische Entwicklungen und harte Proben und nicht nur Lorbeeren jener besonderen Neutralität harren. Es ist ein schwerwiegendes Unterfangen, allen alles zu sein. Wenn es aber ein Volk zustande bringt, dann das österreichische – sofern es die Zeichen der neuanbrechenden Zeit für Europa erkennt. Diese verlangt unter anderem einen Konsens der beiden grossen Parteien Österreichs über die Grundsätze einer neuen gemeinsamen Aussenpolitik im Dienste des kommenden Weltsystems, einen Realismus betreffs der Wirtschaftspolitik, einen endgültigen Schlussstrich unter die einseitige Bettelei nach Beteiligung an

der EWG und dafür eine Modernisierung der eigenen Wirtschaftskraft in aufgeschlossener Verbindung mit allen Wirtschaftssystemen, und schliesslich verlangt sie auch ein glaubwürdiges und einfaches strategisches Verteidigungskonzept in Verbindung mit der Entmilitarisierung Mitteleuropas. Die aktive immerwährende Neutralität wirkt so als Schule der Nation und als Dienst an Europa.

¹ Schon im März 1919 erläuterte die französische Zeitung «Tems» die Idee eines neutralen Österreich. Auch der Chef der britischen Militärmission, Oberst Cunningham, erwähnte Pläne einer Neutralisierung Österreichs, die mit dem Verbleiben von Südtirol, Teilen Böhmens und Mährens und von Westungarn bei der Republik Österreich honoriert worden wäre. Der Entente wurde von österreichischer Seite eine «Zusatzkonvention über die Neutralität Tirols» vorgelegt. – ² Siehe Heinrich Siegler, Österreichs Souveränität, Neutralität, Prosperität, Wien-Bonn-Zürich 1967. – ³ Siehe Hermann Baltl, Pro-

bleme der Neutralität betrachtet am österreichischen Beispiel, Graz-Köln 1962. – ⁴ Nur seine Naivität in Sachen Neutralitätsverpflichtungen konnte den vormaligen Innenminister Franz Olah bewegen, ausländische (vermutlich amerikanische) Gelder anzunehmen, um eine geheime Abwehr gegen den Kommunismus in Österreich zu organisieren. Von dieser Handlung ist der Schritt zu neutralitätswidrigem Verhalten nicht mehr weit. – ⁵ Akademische Vereinigung für Aussenpolitik, Österreich und die EWG: Das Salzburger Expertengespräch, Wien 1963.

Schweden

NILS ANDRÉN

Grundsätzliche Erwägungen

Es ist wichtig, gleich zu Beginn die Behauptung in Abrede zu stellen, wonach selbst in der Theorie «Neutralität» und «Aktivität» zwei unvereinbare Begriffe seien. Diese Behauptung trifft ganz bestimmt nicht für Schweden zu und wohl nicht einmal für die Schweiz, ungeachtet der Tatsache, dass die schweizerische Neutralität durch strengere formale Einschränkungen umgrenzt wird als die schwedische Neutralität. Heute ist zwar die allgemein geläufige Terminologie grosszügiger und verschwommener als der strikte Neutralitätsbegriff des Völkerrechts. Dennoch steht fest, dass sich der Begriff «Neutralität» – solange keine bestimmte Angabe des «Objektes» oder der «Situation» vorliegt, auf die sich diese Neutralität beziehen soll – nur